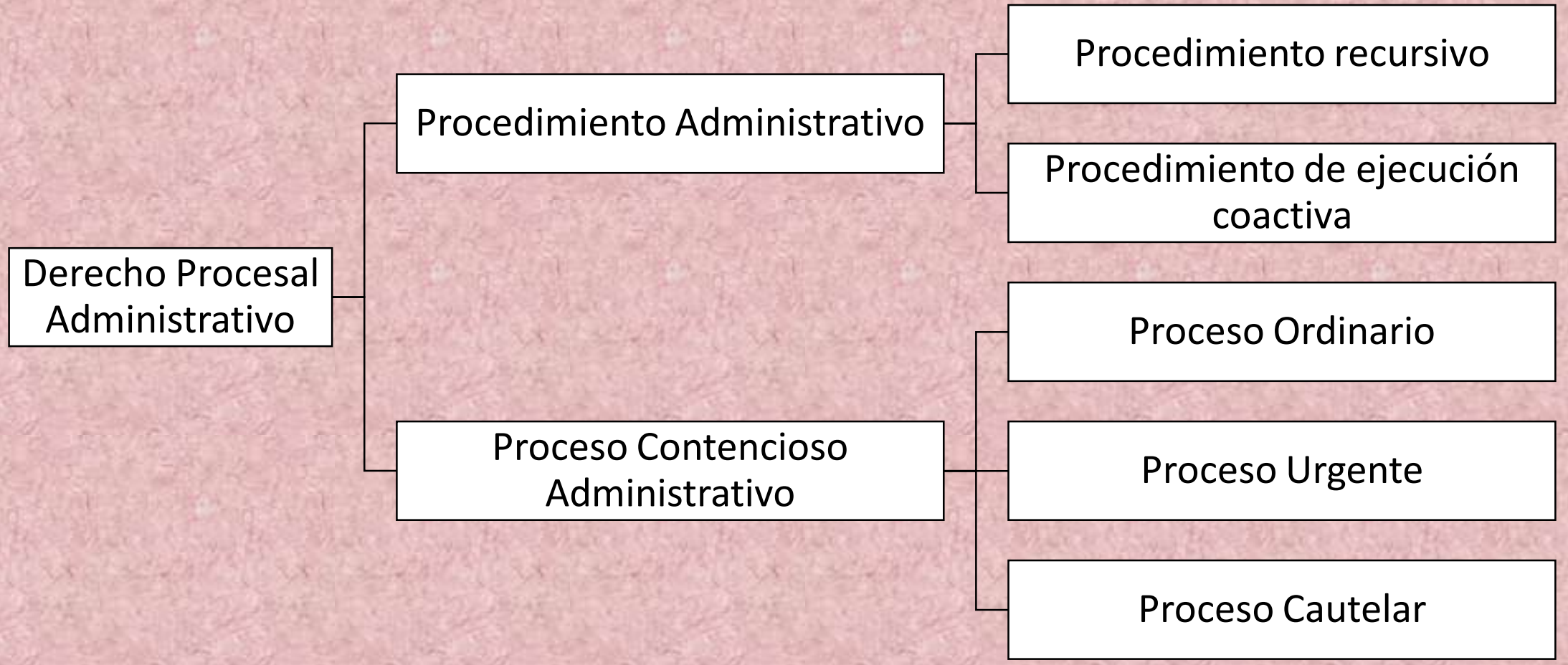
Derecho Procesal Administrativo

José María Pacori Cari

Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Member of Law Council of Australia. Miembro de Pleno Derecho en el Instituto Vasco de Derecho Procesal

Derecho Procesal Administrativo



Procedimiento Administrativo

Formación de la voluntad de la Administración Pública

Principios del procedimiento administrativo

- 1. Principio de legalidad
- 2. Principio del debido procedimiento
- 3. Principio de impulso de oficio
- 4. Principio de razonabilidad.
- 5. Principio de imparcialidad.
- 6. Principio de informalismo.
- 7. Principio de presunción de veracidad
- 8. Principio de buena fe procedimental
- 9. Principio de celeridad
- 10. Principio de eficacia
- 11. Principio de verdad material
- 12. Principio de participación
- 13. Principio de simplicidad
- 14. Principio de uniformidad
- 15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima
- 16. Principio de privilegio de controles posteriores
- 17. Principio del ejercicio legítimo del poder
- 18. Principio de responsabilidad
- 19. Principio de acceso permanente

¿Qué es el procedimiento administrativo?

- El procedimiento administrativo es el conjunto de actos y diligencias tendientes a la emisión de un acto administrativo que afecte las situaciones jurídicas de los administrados.
- El procedimiento administrativo culmina con la emisión de la resolución en primera instancia administrativa; si el administrado interpone recurso administrativo en contra de la resolución que le desfavorece, dará inicio al procedimiento recursivo.
- Encontramos los procedimientos administrativos de aprobación automática y evaluación previa.
- El procedimiento administrativo está regulado en el Decreto Supremo 004-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley 27444.

Etapas del Procedimiento Administrativo

- En el TUO de la Ley 27444 no existe referencia expresa a las etapas del procedimiento administrativo; sin embargo, encontramos una enumeración de estas etapas en el inciso 2) del artículo 61 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Autoridad administrativa: el agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico, y ejerciendo potestades públicas conducen* ***el inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución****, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos" (el subrayado es nuestro).*
- De la lectura de esta norma tenemos que las etapas del procedimiento administrativo, en las que intervine la autoridad administrativa, son: inicio, instrucción, sustanciación, resolución y ejecución.

Etapas del Procedimiento Administrativo

INICIO

- Conforme al artículo 114 del TUO de la Ley 27444
- *"El procedimiento administrativo* ***es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado****, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado" (el resaltado es nuestro).*
- **1. Procedimiento administrativo de oficio**. El artículo 115, numeral 115.1, del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Para el inicio de oficio de un procedimiento debe existir disposición de autoridad superior que la fundamente en ese sentido, una motivación basada en el cumplimiento de un deber legal o el mérito de una denuncia".*
- **2. Procedimiento administrativo a instancia de parte**. Se sustenta en el derecho constitucional de petición previsto en el artículo 2, inciso 20 de la Constitución Política del Perú que indica
- *"Toda persona tiene derecho": "20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad".*

Facultad	Descripción	Base legal
Solicitud en interés particular	Cualquier administrado tiene derecho a presentarse personalmente ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo.	Artículo 118 TUO de la Ley 27444
Solicitud en interés general de la colectividad	Las personas pueden presentar petición o contradecir actos ante la autoridad administrativa competente, aduciendo el interés difuso de la sociedad.	Artículo 119 TUO de la Ley 27444
Facultad de contradicción administrativa	Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa.	Artículo 120 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar información	El derecho de petición incluye el de solicitar la información que obra en poder de las entidades.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de formular consultas	El derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente.	Artículo 121 TUO de la Ley 27444
Facultad de solicitar peticiones de gracia	Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad	Artículo 123 TUO de la Ley 27444

INSTRUCCIÓN

- La instrucción corresponde a la etapa de investigación o acumulación de pruebas en el procedimiento administrativo. La instrucción está compuesta de actos de instrucción conforme a lo indicado en el artículo 170, numeral 170.1, del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, serán realizados de oficio por la autoridad a cuyo cargo se tramita el procedimiento de evaluación previa, sin perjuicio del derecho de los administrados a proponer actuaciones probatorias".*
- Estos actos de instrucción pueden ser de dos (2) tipos:
- **1. Los actos de instrucción de la autoridad administrativa**. Son los medios de prueba de oficio que actúa la autoridad administrativa en mérito del principio de verdad material
- **2. Los actos de instrucción a instancia de los administrados**. Son los medios de prueba que ofrece o produce el administrado, los que deben ser actuados por la autoridad administrativa.

Medios de prueba generales	Medios de prueba especiales
Documentos, incluye la exhibición, reconocimiento y cotejo de documentos	Recabar antecedentes y documentos
Declaración de testigos	Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo
Declaración de parte, teniendo en cuenta que las autoridades de las entidades no prestan confesión.	Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos, declaraciones por escrito
Pericia, los administrados pueden proponer la designación de peritos a su costa; la administración se abstendrá de contratar peritos por su parte	Consultar documentos y actas
Inspección, incluye la inspección de reconstrucción de hechos	Practicar inspecciones oculares
Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa (Cfr. Artículo 177 TUO Ley 27444)	

SUSTANCIACIÓN

- Luego de la actuación de los medios de prueba, la autoridad administrativa debe realizar un análisis, permitiendo que el administrado exponga sus argumentos y presente sus alegatos complementarios, que es un derecho que forma parte del debido procedimiento conforme al numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la Ley 27444 que establece
- *"Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados;* ***a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios****" (el resaltado es nuestro).*
- La posibilidad de presentar estos alegatos complementarios es un derecho de los administrados, sustentado en su derecho de formular alegaciones conforme al artículo 172 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver".*

Acto de sustanciación	Descripción
Informe final de instrucción	Generalmente, utilizado en los procedimientos administrativos sancionadores, luego de terminada la fase de instrucción
Alegatos complementarios	También denominados descargos al informe final de instrucción; lo que no impide que los administrados al término de la instrucción presenten sus alegatos escritos, cuando no sea necesario la emisión del informe final de instrucción.
Informe oral	Donde el administrado, oralmente, fundamenta las razones de la fundabilidad de su pedido.
Actuaciones complementarias	El órgano de decisión puede disponer actuaciones complementarias de considerarlo necesario.

RESOLUCIÓN

- El procedimiento administrativo no puede exceder de treinta (30) días hábiles, conforme lo indica el artículo 39 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva,* ***no puede exceder de treinta (30) días hábiles****" (el resaltado es nuestro).*
- Se emitirá la resolución que pone fin al procedimiento administrativo, conforme al artículo 197, numeral 197.1 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto".*
- Esta resolución debe cumplir con los requisitos del acto administrativo, conforme al artículo 198 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo señalados en el Capítulo Primero del Título Primero de la presente Ley".*

Requisitos de validez del acto administrativo	Descripción
Competencia	Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado.
Objeto o contenido	Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos.
Finalidad pública	Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley.
Motivación	El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
Procedimiento regular	Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.
	Base legal Artículo 3 TUO Ley 27444

EJECUCIÓN

- Presunción de validez de los actos administrativos previsto en el artículo 9 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda".*
- Principio de autotutela de la administración pública, este principio se sustenta en la ejecutoriedad de los actos administrativos previsto en el artículo 203 del TUO de la Ley 27444 que indica
- *"Los actos administrativos tendrán carácter ejecutario, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley".*
- Ante la falta de cumplimiento o ejecución espontánea del acto administrativo, se puede dar inicio a su ejecución forzada.

Medios de ejecución forzada	Descripción	Base legal
Ejecución coactiva	Si la entidad hubiera de procurarse la ejecución de una obligación de dar, hacer o no hacer, se seguirá el procedimiento previsto en las leyes de la materia.	Artículo 208 TUO Ley 27444
Ejecución subsidiaria	Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.	Artículo 209 TUO Ley 27444
Multa coercitiva	Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por períodos suficientes para cumplir lo ordenado.	Artículo 210 TUO Ley 27444
Compulsión sobre las personas	Los actos administrativos que impongan una obligación personalísima de no hacer o soportar, podrán ser ejecutados por compulsión sobre las personas en los casos en que la ley expresamente lo autorice.	Artículo 211 TUO Ley 27444

Proceso Contencioso Administrativo

Control judicial de las actuaciones y omisiones de la Administración Pública

Finalidad

- La acción contencioso administrativa tiene por finalidad:
- 1. El **control jurídico** por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo.
- 2.La **efectiva tutela de los derechos e intereses** de los administrados.

Principios

- **1. Principio de integración.** Los jueces **no deben dejar de resolver el conflicto de intereses** con relevancia jurídica por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos deberán aplicar los **principios del derecho administrativo**.
- **2. Principio de igualdad procesal.** Las **partes en el contencioso administrativo deberán ser tratadas con igualdad**.
- **3. Principio de favorecimiento del proceso.** El Juez no podrá rechazar liminarmente la demanda en aquellos casos en los que por falta de precisión del marco legal exista incertidumbre respecto del **agotamiento de la vía previa**.
- **4. Principio de suplencia de oficio.** El Juez deberá **suplir las deficiencias formales en las que incurran las partes**, sin perjuicio de disponer la subsanación de las mismas en un plazo razonable.

Actuaciones impugnables

- 1. **Actos administrativos** y cualquier otra declaración administrativa.
- 2. **Silencio administrativo**, la **inercia** y cualquier otra omisión de la administración pública.
- 3. **Actuación material** que no se sustenta en acto administrativo.
- 4. **Actuación material de ejecución** de actos administrativos que transgrede principios o normas del ordenamiento jurídico.
- 5. Las actuaciones u omisiones de la administración pública respecto de la validez, eficacia, ejecución o interpretación de los **contratos de la administración pública**.
- 6. Las **actuaciones administrativas sobre el personal** dependiente al servicio de la administración pública.

Pretensiones

- 1. La **declaración de nulidad**, total o parcial o **ineficacia** de actos administrativos.
- 2. El **reconocimiento o restablecimiento** del derecho o interés jurídicamente tutelado.
- 3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.
- 4. Se ordene a la administración pública la **realización de una determinada actuación** a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
- 5. La **indemnización por el daño** causado con alguna actuación impugnable, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

Agotamiento de la vía administrativa

- Es requisito para la procedencia de la demanda el **agotamiento de la vía administrativa. No será exigible** el agotamiento de la vía administrativa en los siguientes casos:
- 1. Cuando la demanda sea interpuesta por una **entidad administrativa**.
- 2. Cuando en la demanda se formule como **pretensión de cumplimiento**. En este caso el interesado deberá reclamar por escrito ante el titular de la respectiva entidad el cumplimiento de la actuación omitida.
- 3. Cuando la demanda sea interpuesta por un **tercero** al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnable.
- 4. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al **contenido esencial del derecho a la pensión** y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.

Plazos en lo contencioso administrativo

- 1. En la impugnación de los actos administrativos, la actuación material de ejecución de actos administrativos, las actuaciones u omisiones respecto de los contratos administrativos y las actuaciones sobre el personal dependiente al servicio de la entidad pública, el **plazo será de 3 meses** a contar desde el conocimiento o notificación de la actuación impugnada.
- 2. Cuando la entidad pública inicia el contencioso administrativo, en caso de que haya prescrito el plazo para declarar la nulidad de oficio, sólo procede demandar la nulidad ante el Poder Judicial vía lo contencioso administrativo, **siempre que la demanda se interponga dentro de los 3 años siguientes a contar desde la fecha en que prescribió la facultad para declarar la nulidad en sede administrativa**.
- 3. En el silencio administrativo negativo, **el silencio no inicia el computo de plazos para su impugnación**.
- 4. En el **silencio administrativo positivo** por transcurso, el plazo para el tercero legitimado será de 3 meses.
- 5. En las **actuaciones materiales que no se sustenten en actos administrativos** el plazo será de 3 meses a contar desde el día siguiente en que se tomó conocimiento de las referidas actuaciones.

Competencia territorial

- Es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante:
- 1. El Juez en lo contencioso administrativo del **lugar del domicilio del demandado**; o
- 2. El Juez del lugar **donde se produjo la actuación** materia de la demanda o el silencio administrativo.

Legitimidad para obrar activa

- Tiene legitimidad para obrar activa **quien afirme ser titular de la situación jurídica sustancial** protegida que haya sido o esté siendo vulnerada por la actuación administrativa impugnable.
- Tiene legitimidad para obrar activa la **entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos**; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que aquella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa.

Legitimidad para obrar pasiva

- 1. **Entidad administrativa que expidió en última instancia** la declaración administrativa impugnada.
- 2. **Entidad administrativa cuyo silencio, inercia u omisión** es objeto del proceso.
- 3. **Entidad administrativa cuyo acto u omisión produjo daños** y su resarcimiento es discutido en el proceso.
- 4. **Entidad administrativa y particular** que participaron en un procedimiento administrativo trilateral.
- 5. **Particular titular de los derechos declarados** por el acto cuya nulidad pretenda la entidad administrativa que lo expidió.
- 6. **Entidad administrativa que expidió el acto y persona** en cuyo favor se deriven derechos de la actuación impugnada.
- 7. **Personas jurídicas bajo el régimen privado** que presten servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

Representación y defensa de las entidades

- La representación y defensa de las entidades administrativas estará a cargo de la **Procuraduría Pública competente**.
- Todo representante judicial de las entidades administrativas, dentro del término para contestar la demanda, pondrá en conocimiento del titular de la entidad su **opinión profesional motivada sobre la legalidad del acto impugnado**, recomendándole las acciones necesarias en caso de que considere procedente la pretensión.

Requisitos de admisibilidad de la demanda

- Sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 424 y 425 del Código Procesal Civil son **requisitos especiales de admisibilidad** de la demanda los siguientes:
- 1. El **documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa**, salvo excepciones.
- 2. En el contencioso administrativo de lesividad, la entidad administrativa que demande la nulidad de sus propios actos deberá acompañar el **expediente de la demanda**.

Modificación y ampliación de la demanda

- El demandante puede modificar la demanda, antes de que ésta sea notificada.
- También **puede ampliarse la demanda siempre que, antes de la expedición de la sentencia**, se produzcan nuevas actuaciones impugnables que sean consecuencia directa de aquella o aquellas que sean objeto del proceso.

Efecto de la admisión de la demanda

- La admisión de la demanda **no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo**, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

Proceso urgente (i)

- Se tramita como proceso urgente únicamente las siguientes pretensiones:
- 1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo.
- 2. El cumplimiento por la administración de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.
- 3. Las relativas a materia previsional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión.
- 4. La revisión judicial de la ejecución coactiva.

Proceso urgente (ii)

- Para conceder la tutela urgente se requiere que del mérito de la demanda y sus recaudos, se advierta que concurrentemente existe:
- a) Interés tutelable cierto y manifiesto,
- b) Necesidad impostergable de tutela, y
- c) Que sea la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

Reglas del proceso urgente

- Cualquiera de las pretensiones indicadas será tramitada, bajo responsabilidad de quien lo pide, como medida urgente previo traslado a la otra parte por el plazo de 3 días.
- Vencido el plazo, con o sin absolución de la demanda, el Juez dictará en la sentencia la medida que corresponda a la pretensión invocada dentro del plazo de 5 días.
- El plazo para apelar la sentencia es de 5 días, contados a partir de su notificación y se concede con efecto suspensivo.
- Las demandas cuyas pretensiones **no satisfagan los requisitos para la tutela urgente, se tramitarán conforme a las reglas establecidas para el proceso ordinario**.

Proceso ordinario (i)

- Se tramitan en el proceso ordinario las pretensiones siguientes:
- 1. La **declaración de nulidad**, total o parcial o **ineficacia** de actos administrativos.
- 2. El **reconocimiento o restablecimiento** del derecho o interés jurídicamente tutelado.
- 3. La **indemnización por el daño** causado con alguna actuación impugnable, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.

Proceso ordinario (ii)

- Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Juez expedirá resolución declarando la existencia de una relación jurídica procesal válida.
- Cuando se hayan interpuesto excepciones o defensas previas, la declaración referida se hará en la resolución que las resuelva.
- Si el proceso es declarado saneado, el **Auto de saneamiento** deberá contener, además, la fijación de Puntos controvertidos y la declaración de admisión o rechazo, según sea el caso, de los medios probatorios ofrecidos.
- Sólo cuando la **actuación de los medios probatorios** ofrecidos lo requiera, el Juez señalará día y hora para la realización de una audiencia de pruebas.
- Luego de expedido el auto de saneamiento o de realizada la **audiencia de pruebas**, según sea el caso, el expediente queda expedito para dictar sentencia.
- Las partes pueden solicitar al juez la realización de **informe oral**, el que será concedido por el solo mérito de la solicitud oportuna.

Recurso impugnatorios

- En el proceso contencioso administrativo proceden los siguientes recursos:
- 1. El **recurso de reposición** contra los decretos a fin de que el Juez los revoque.
- 2. El **recurso de apelación** contra las siguientes resoluciones
- 2.1 Las sentencias, excepto las expedidas en revisión.
- 2.2 Los autos, excepto los excluidos por ley.
- 3. El **recurso de casación** contra las siguientes resoluciones:
- 3.1 Las sentencias expedidas en revisión por las Cortes Superiores;
- 3.2 Los autos expedidos por las Cortes Superiores que, en revisión, ponen fin al proceso.
- En el **proceso urgente no procede el recurso de casación** cuando las resoluciones de segundo grado confirmen las de primera instancia, en caso de amparar la pretensión.
- 4. El **recurso de queja** contra las resoluciones que declaran inadmisible e improcedente el recurso de apelación o casación. También procede contra la resolución que concede el recurso de apelación con un efecto distinto al solicitado.

- Muchas gracias
- Docente José María Pacori Cari
- corporacionhiramsl@gmail.com
- WhatsApp 959666272